

ОСОБЕНОСТИ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ПРЕКРАТЯВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ

Докторант Виктор Серафимов, катедра „Международно право и международни отношения“, ЮЗУ „Неофит Рилски“, Благоевград

Резюме

Прекратяването на международните договори, сключени и влезли в сила за Република България, е процедура, уредена в Конституцията на Република България и в Закона за международните договори, като въпросът е разглеждан и от Конституционния съд. С посочените нормативни актове се урежда цялостната процедура по денонсиране на сключени международни договори, като настоящото научно съобщение разглежда особеностите на разделението на правомощията между Народното събрание и Министерския съвет.

Ключови думи: *международни договори; прекратяване; Министерски съвет; Народно събрание; Конституция на Република България*

TERMINATING INTERNATIONAL TREATIES – PROCEDURE

Summary

Terminating of international treaties that have been dully concluded and consequently – ratified or confirmed by Bulgaria is a procedure that has been stipulated in the Constitution of Bulgaria and the International treaties Act. The topic has also been explored by the Constitutional Court of Bulgaria. These acts have generally set up the international treaties terminating procedure. The present study explores the separation of powers between the Parliament and the Government of Bulgaria.

Key words: *International treaties; terminating; Government; Parliament; Constitution of Bulgaria*

I. Въведение

След края на Първата световна война международните договори, разглеждани като международни споразумения, сключени между държави в писмена форма и регулирани от международното право, независимо дали споразуменията се съдържат в един документ, в два или в повече свързани помежду си документа, и без значение от наименованието на съответния документ¹, се утвърждават като основен инструмент за създаване и развитие на нормите на международното

¹ Чл. 2 § 1 б. „а“, Виенска конвенция за правото на договорите, 1969 г.

публично право². Същите придобиват все по-голямо значение в процеса на деколонизация³, като след създаването и утвърждаването на ООН като универсална международна организация Комисията по международно право започва работа по кодификация на правните норми, уреждащи разглежданата тема⁴.

В този смисъл през 1969 г. е сключена Виенската конвенция за правото на договорите⁵, чиято цел е да кодифицира съществуващите международноправни обичаи, свързани със сключването, действителността, действието, спирането и прекратяването на международни договори⁶, а в последствие – през 1986 г., е сключена Виенската конвенция за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации⁷, която до голяма степен цялостно урежда разглежданата материя.

С оглед на гореописаното следва да се приеме, че в последните седемдесет години международните договори придобиват все по-голямо значение за дефинирането и регулирането на международното право и международните отношения.

В допълнение следва да се има предвид, че международните договори имат изключително голямо значение и за развитието и определянето на вътрешното право на Република България⁸⁹.

² Еванс, Малкълм Д. Международно право. 3 изд. Оксфорд, Оксфорд Юнивърсити Прес, 2010.

³ Борисов, Орлин. Международно публично право. 5 изд., София, Нова Звезда, 2007, 143 с.

⁴ В рамките на своята първа сесия, проведена през 1949 г., Комисията определя темата като приоритетна и определя Джеймс Бриърли като специален рапортьор, който да подготви доклад, свързан с кодификацията на тази правна материя.

⁵ Същата конвенция влиза в сила на 27.01.1980 г., към която дата, в съответствие с разпоредбата на чл. 84 от същата, е депозирана документацията, свързана с успешната ратификация от 35 страни по конвенцията. Към днешна дата конвенцията е ратифицирана от 114 държави.

⁶ Кодификационният характер на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. е установен в коментарите към проекта на конвенцията, както и в практиката на Международния съд на ООН.

⁷ Конвенцията е сключена през 1986 г., като по смисъла на чл. 85 от същата условие за влизането ѝ в сила е ратификацията от 35 страни по конвенцията. Към днешна дата конвенцията е ратифицирана от 31 страни.

⁸ По смисъла на чл. 5 ал. 4 от Конституцията на Република България международните договори, ратифицирани и влезли в сила за Република България, стават част от вътрешното право на страната, като имат предимство над нормите от вътрешното законодателство, които им противоречат.

⁹ В случай че процедурата, описана в чл. 5 ал. 4 от Конституцията на Република България не е спазена, фактическият състав не е завършен, ерго – съответните международни договори не стават част от вътрешното законодателство – в този

Изхождайки от това, особено голям интерес будят въпросите, свързани с действието на международните договори, ратифицирани и влезли в сила за Република България, разгледано през призмата на срока на действие – дефиниран като периода от влизането в сила за Република България до прекратяване на правното действие спрямо Република България.

Така предмет на настоящото научно съобщение са особеностите на процедурата за прекратяване на действието на международни договори чрез тяхното денонсиране, като се разглеждат въпросите за субектите и актовете, с които този правен ефект намира резултат.

II. Вътрешно право на Република България

Пълното разглеждане на така очертания предмет на настоящото научно съобщение включва детайлно изследване на разпоредбите на Конституцията на Република България¹⁰, Закона за международните договори¹¹, както и практиката на българските съдилища.

III. Конституция на Република България

С приемането на чл. 85 от Конституцията на Република България на Народното събрание се предоставят правомощията за ратифициране и денонсиране със закон на международни договори, чийто предмет съвпада с изброените в чл. 85 ал. 1, т. 1 – т. 9. Ратифицирането (от класическо латинско – *ratum facere*, през средновековното латинско *ratifacere* – *правя окончателен*) от Народното събрание се прилага за договорите с най-голямо значение за международните отношения на Република България¹².

Разпоредбата на чл. 106 от Конституцията на Република България предоставя правомощия на Министерски съвет да сключва, утвърждава и денонсира с решение международни договори в случаите, предвидени в закон. По този начин Конституцията предоставя на законодателя възможността да дефинира случаите, съответно – видовете

смисъл – Решение №7 от 02.07.1992 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 6 / 1992 г.

¹⁰ КОНСТИТУЦИЯ на Република България, Обн. – ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.; в сила от 13.07.1991 г.; изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г.; бр. 18 от 25.02.2005 г.; бр. 27 от 31.03.2006 г.; изм. и доп., бр. 12 от 06.02.2007 г.

¹¹ ЗАКОН за международните договори на Република България, Обн. – ДВ, бр. 97 от 13.11.2001 г.

¹² Стойчев, Стефан. Конституционно право, 1 изд. София, Сиела, 2002, 391 с.

международни договори, които подлежат на утвърждаване, съответно – на денонсиране от страна на Министерски съвет.

Тълкуването на конституционна норма на чл. 85 ал. 1, налага извода, че изброяването в същата разпоредба е изчерпателно¹³. В този смисъл следва да се приеме, че всички международни договори, които не подлежат на ратификация със закон от Народното събрание, подлежат на утвърждаване от Министерски съвет.

Противно на този извод Конституционният съд приема, че „в нормата на чл. 85 ал. 1 от Конституцията са установени изчерпателно само международните договори, които задължително подлежат на ратификация от Народното събрание... няма пречка извън тях Народното събрание да прецени и да реши да ратифицира и друг международен договор, който не е от категорията на тези, посочени в т. 1 – 8 от същия текст”¹⁴.

Така тълкуването, предоставено от Конституционният съд на нормата на чл. 85 ал. 1 от Конституцията, поставя редица съществени въпроси в доктрината. При телеологичното тълкуване на разглежданата норма се приема, че в случай че целта на конституционния законодател е била да предостави такива изключително широки правомощия на органа на законодателната власт, не би направил изброяването в т. 1 до т. 8. В този смисъл разширителното тълкуване на нормата на чл. 85 трудно може да бъде възприето¹⁵.

1. Закон за международните договори

След постановяването на Решение № 9 / 1999 г. на Конституционния съд на Република България и установяването на разширително тълкуване на нормата на чл. 85 ал. 1 от Конституцията законодателят приема Закон за международните договори, с който се доразвиват конституционните норми, свързани с процедурите по ратифициране и утвърждаване на международните договори, както и редът за подготовка и сключване на международни договори от Република България, както и редът за изпълнение, изменение, спиране на действието, прекратяване, съхраняване и регистриране на международните договори, по които Република България е страна¹⁶.

Така с този нормативен акт правомощията, предоставени на Министерски съвет с чл. 106 от Конституцията, са доразвити, като с

¹³ Пак там.

¹⁴ Решение № 9 от 16.06.1999 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 8 / 1999 г.

¹⁵ Стойчев, Стефан. Конституционно право, 1 изд. София, Сиела, 2002, 392 с.

¹⁶ Чл. 1 от Закона за международните договори.

разпоредбата на чл. 15 ал. 2 от Закона за международните договори законодателят приема, че Министерски съвет има право да утвърждава и денонсира с решения международни договори, в случай че Конституцията не изисква същият да бъде ратифициран със закон от Народното събрание.

С влизането в сила на Закона за международните договори правната уредба на разглежданата материя се изменя. В правомощията на Народното събрание е да ратифицира и денонсира със закон международните договори с предмет някой от описаните в чл. 85 ал. 1 т. 1 – т. 8 от Конституцията. Всички останали международни договори подлежат на утвърждаване, съответно – на денонсиране с решение от страна на Министерски съвет.

2. Недостатъци в действащата правната уредба

Действащата правна уредба установява разделяне на правомощията между Народното събрание и Министерския съвет от гледна точка на това, кой орган какви международни договори да ратифицира, съответно – да утвърждава, от една страна, и да денонсира – от друга страна.

Изхождайки от общото право на осъществяване на контрол върху Министерски съвет, Върховният административен съд приема, че „Народното събрание не е ограничено във възможността си да се произнася по всеки въпрос на външната политика при определяне на основните ѝ насоки.”¹⁷

В този смисъл в доктрината и в практиката е изразявано мнение досежно възможността на Народното събрание да денонсира международни договори, утвърждавани от Министерски съвет по реда, установен в Закона за международните договори¹⁸.

Следва да се има предвид, че такова правомощие на Народното събрание не е установено в рамките на действащата конституция. В допълнение следва да се приеме, че действията по утвърждаване на международни договори от страна на Министерски съвет изрично попадат в компетентността на изпълнителната власт. Изхождайки от общоустановения принцип на разделение на властите, не следва да бъде възприето становището, че нормата, установяваща правото на парламентарен контрол на Народното събрание, следва да бъде тълкувана разширително.

¹⁷ Решение №3044 от 28.03.2003 г. на Върховния административен съд по административно дело № 1134 / 2003 г.

¹⁸ За повече информация – стенограми от заседания на ресорната комисия по енергетика в 41 Народно събрание от м. 10.2013 г.

IV. Заключение

В заключение следва да се отбележи, че към момента е налице законодателна непълнота, вследствие на която е възможно достигането на спор относно конституционно установените правомощия на Министерския съвет и Народното събрание. В случай че такъв възникне, той следва да бъде разгледан от Конституционния съд по реда на чл. 149 ал. 1 т. 3 от Конституцията на Република България.

Въпреки това законодателят би могъл *de lege ferenda*, чрез промени в текстовете на Закона за международните договори, да установи и съответно да предложи цялостно решаване на така дефинирания проблем, като премахне правната несигурност, установена от законодателната непълнота.

Използвана литература:

1. Еванс, Малкълм Д. Международно право. 3 изд. Оксфорд, Оксфорд Юнивърсити Прес, 2010.
2. Борисов, Орлин. Международно публично право. 5 изд., София, Нова Звезда, 2007.
3. Стойчев, Стефан. Конституционно право, 1 изд. София, Сиела, 2002.
4. Виенска конвенция за правото на договорите, 1969.
5. Виенска конвенция за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации, 1986.
6. Решение № 7 от 02.07.1992 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 6 / 1992.
7. Решение № 9 от 16.06.1999 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 8 / 1999.
8. Решение № 3044 от 28.03.2003 г. на Върховния административен съд по административно дело № 1134 / 2003.
9. Закон за международните договори.
10. Конституция на Република България.